

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Kata “administrasi” yang kita kenal saat ini di Indonesia berasal dari kata *administrare* (Latin: *ad*= pada, *ministre*= melayani). Dengan demikian ditinjau dari asal kata administrasi berarti “memberikan pelayanan kepada”. Kata “administrasi” juga berasal dari kata “administration” (to administer). Kata to administer dapat berarti to manage (mengelola) dan to direct (menggerakkan). Ini berarti administrasi merupakan kegiatan mengelola atau menggerakkan. Ketiga, kata “administrasi” berasal dari bahasa Belanda “administratie” yang pengertiannya mencakup *stelselmatige verkrijging en verwerking van gegevens* (tata usaha), *bestuur* (manajemen organisasi) dan *beheer* (manajemen sumberdaya).

Ketiga istilah ini, yaitu *administrare* (latin), *administration* (Inggris) dan *administratie* (Belanda) mempunyai pengertian yang berbeda. Administrasi (terjemahan bahasa latin) berarti adalah suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau service sesuai dengan kebijakan yang ditemukan oleh yang memberikan tugas, kewajiban, dan tanggung jawab kepadanya. Sedangkan administrasi (terjemahan bahasa Inggris) adalah suatu kegiatan yang punya makna luas meliputi segenap aktivitas untuk menetapkan

kebijakan serta pelaksanaannya. Sementara administrasi (terjemahan bahasa Belanda) adalah suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat mencatat atau ketatausahaan. Berkaitan dengan penjelasan diatas menurut Simondalam Indrardi (2006: 9), menjelaskan bahwa: Dalam pengertian yang paling luas, administrasi dapat didefinisikan sebagai aktivitas kelompok (orang) yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Selanjutnya Gie dalam Indradi (2006: 9) mengemukakan definisi administrasi sebagai berikut: adalah segenap rangkaian kegiatan pentaan terhadap kerjaan pokok yang dilakukan oleh kelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.

Kata “publik” dalam prespektif administrasi publik, menurut Indradi (2010:111) piblik merupakan ilmu ketataprajaan, ilmu usaha negara, administrasi pemerintah/ negara; *Public Servant* (pegawai pemerinth negara); *Public Service* (jabatan dalam pemerintah) dan sebagainya. Tujuan dari sebuah organisasi dapat tercapai apabila terdapat suatu orientasi pada suatu organisasi. Orientasi andministrasi publik sebagaimana dikemukakan oleh Waldo dalam Indradi (2006: 117) mempunyai dua definisi, yaitu: *Public administration is the organization management of men and materials to achive the purpose of government* (administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah).

1. *Public administration is the art and science of management as applied to affairs of state* (administrasi publik adalah seni dan ilmu manajemen yang dipergunakan dalam mengelola masalah kenegaraan).

Dalam konteks kebijakan publik Nicholas Henry dalam Indradi (2006:116), menjelaskan bahwa: Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsive terhadap kebutuhan social. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Selain dengan definisi di atas Thoha (2005: 71) mengemukakan, bahwa: “Administrasi negara dapat dirumuskan sebagai koordinasi dari usaha-usaha individu dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan publik”. Felix A. nigro dan Lolyd G. Nigro (dalam Indradi 2008:12) menyebutkan bahwa administrasi publik itu adalah :

- a. Usaha kelompok bersifat komperhensif yang di selenggarakan dalam satu lingkungan publik;
- b. Meliputi seluruh tiga cabang pemerintahan: eksekutif, yudikatif, legislative, serta pertalian diantara ketiganya;
- c. Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijakan publik (public policy) dan merupakan bagian proses politik;
- d. Amat berbeda dengan administrasi privat;

e. Berhubung erat dengan kelompok-kelompok privat dan individual dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat dipahami bahwasannya administrasi publik akan mengkaji permasalahan-permasalahan publik baik konflik sosial maupun pelayanan yang tidak dapat dipisahkan dengan kebijakan publik.

B. Kebijakan Publik

Istilah Kebijakan publik menurut Parker dikutip Wahab (2008:51) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu, atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon suatu keadaan yang krisis. Definisi lainnya menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan-tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam konteks suatu disiplin berfikir semisal ekonomi, sains, atau politik.

Pada pihak lain, Pendapat tersebut hampir mirip dengan pendapat yang dikemukakan oleh dua orang ahli, yaitu Edwards dan Sharkansky dikutip Wahab (2008: 52) yang mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya. Hal ini

berkaitan dengan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program-program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan. Pandangan selanjutnya Nakamura dan Wood (1980:31) dikutip Wahab (2008:52) adalah memusatkan perhatiannya pada implementasi kebijakan (*policy implementation*). Para ahli yang termasuk kategori ini melihat kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu dan mereka yang beranggapan bahwa kebijakan publik mempunyai akibat-akibat atau dampak yang diramalkan atau dapat diantisipasi sebelumnya. Nakamura dan Small Wood memandang kebijakan publik dalam tiga aspek yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Bagi kedua ahli ini sesuatu yang disebut sebagai kebijakan publik pasti mencakup ketiga aspek tersebut. Dalam hubungan ini mereka berpendapat bahwa kebijakan publik adalah serentetan intruksi atau perintah dari para pembuat kebijakan ditujukan kepada para pelaksana kebijakan yang menjalankan tujuan-tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dari berbagai pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan dihasilkan melalui suatu proses yang kompleks dan saling berkaitan serta saling memengaruhi. Kebijakan publik diharapkan dapat digunakan untuk mengatasi permasalahan publik (*problem solving*) dan digunakan sebagai alatpencapaian dari tujuan-tujuan atau cita-cita yang telah ditentukan.

C. Proses Kebijakan Publik

Lahirnya suatu kebijakan akan melalui proses yang disebut siklus kebijakan publik. William Dunn (2003:26-28) membagi siklus pembuatan kebijakan dalam 5 tahap adalah sebagai berikut:

1. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan Masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis, penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

2. Peramalan

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu, ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan.

3. Rekomendasi

Rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa

mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4. Pemantauan

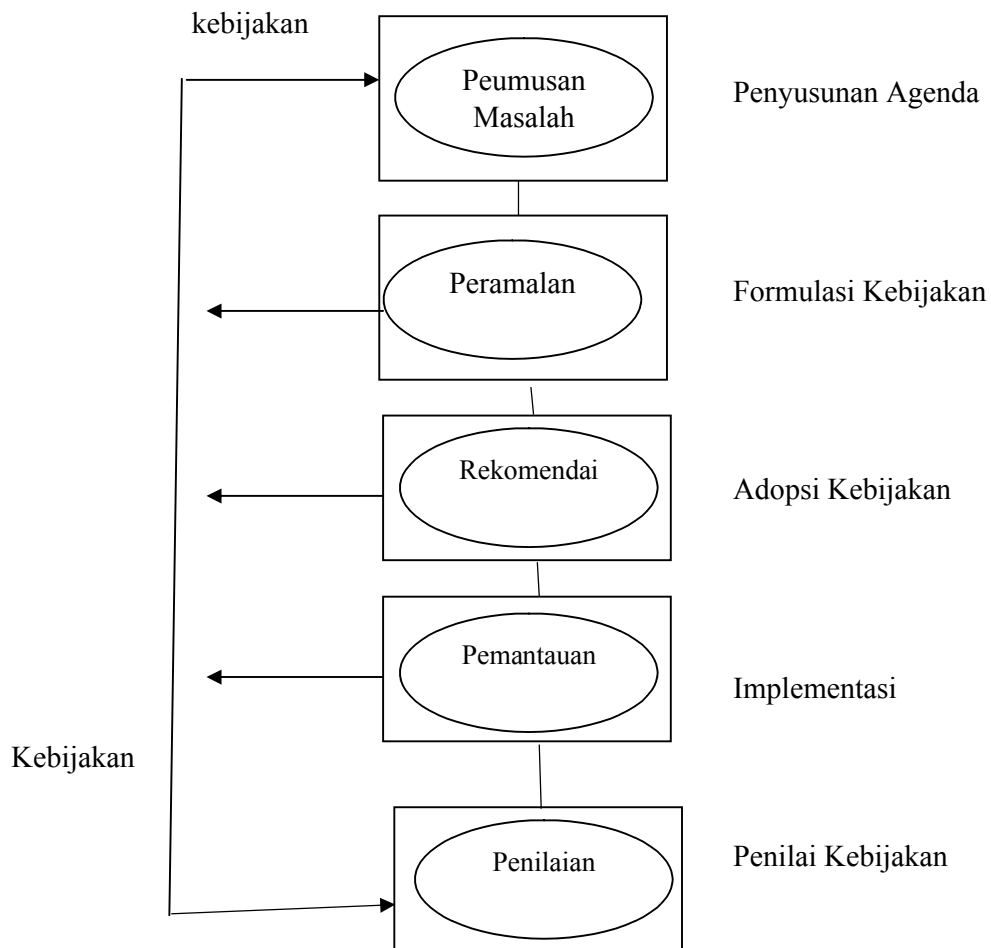
Pemantauan (*monitoring*) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara teratur membantu hasil dan dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu dan teknologi.

5. Evaluasi

Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambil kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan.

Kemudian Dunn juga menjelaskan proses pembuatan kebijakan dengan sebuah skema yaitu sebagai berikut:

Gambar 1 : Kedekatan prosedur analisis kebijakan dengan tipe-tipe pembuatan



Sumber 1: (Wiliam N. Dunn dalam Analisis Kebijakan Publik, 2003:25)

D. Peran Pemerintah Dalam Kebijakan Publik

Dalam menjalankan kebijakan publik diperlukan peran pemerintah di dalamnya, hal ini dikarenakan kebijakan publik merupakan tindakan yang ditujukan demi kepentingan masyarakat. Dalam buku Analisis Kebijakan Publik (2008) Wahab menyebut kebijakan publik sebagai kebijaksanaan negara. Menurut Wahab (2008:6-7) ciri-ciri kebijaksanaan Negara adalah:

1. Kebijaksanaan Negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.
2. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijaksanaan Negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu.

Dari ciri-ciri di atas dapat diketahui bahwa faktor utama dalam kebijakan publik adalah pemerintah, namun bukan berarti pemerintah bisa dengan sewenang-wenang dalam melaksanakan kebijaksanaan publik yang dalam pelaksanaannya diserahkan pada pemerintah. Wahab (2008:3) menyatakan “*policy* itu adalah tindakan berpola mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar untuk melakukan sesuatu”. Menurut James E. Anderson (1978) dikutip

Wahab (2008:2) kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, atau instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Jika pemerintah ingin menunjukkan kinerja yang baik maka harus menjalankan kebijakan dengan sebaik-baiknya. Menurut Wahab (2008:3) mengemukakan bahwa “dewasa ini istilah kebijaksanaan lebih sering dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya”. Penjelasan ini mengemukakan bahwa tugas-tugas pemerintah sebagai salah satu aktor kebijakan publik, maka pemerintah dituntut untuk memberikan kinerja terbaik agar kebijakan publik dapat mencapai tujuan dan sasaran. Selanjutnya Wahab (2008:9-10) menyatakan hakikat sebuah kebijaksanaan negara yang mengarah pada tujuan dapat lebih dipahami apabila kebijaksanaan tersebut terperinci dalam beberapa kategori sebagai berikut:

1. Tuntutan Kebijaksanaan

Tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri, dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak berbuat sesuatu terhadap masalah tertentu.

2. Keputusan Kebijaksanaan

Keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan negara.

3. Pernyataan Kebijaksanaan

Pernyataan resmi atau artikulasi (penjelasan) mengenai kebijaksanaan negara tertentu.

4. Keluaran Kebijaksanaan

Merupakan wujud kebijaksanaan negara yang paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijaksanaan.

5. Hasil Akhir Kebijaksanaan

Akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

Dengan keempat kategori di atas, diharapkan dapat memudahkan pemerintah yang dalam hal ini sebagai aktor kebijakan publik agar sesuai dengan tujuan yang telah disepakati

E. Implementasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Implementasi Kebijakan

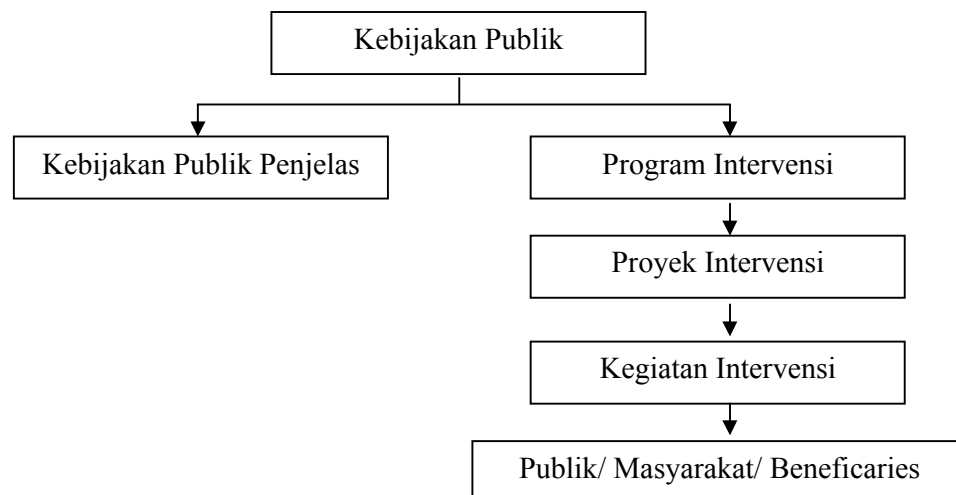
Kata implementasi kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu “*Implementation*” yang di dalam bahasa Indonesia menjadi implementasi sebagaimana di dalam Kamus Besar Bahasa berarti pelaksanaanya atau

penerapannya. Menurut Kamus Webster, secara *lexicografis* dikutip Wahab (2012:135) merumuskan bahwa istilah “*to implement* (mengimplementasikan) itu berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu)”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1979) dikutip Wahab (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya, maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Proses implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dikutip Wahab (2012:135) : “*Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set forth in prior policy decision*” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Menurut Wahab (2012:136) berdasarkan pandangan yang diutarakan oleh kedua ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya

menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula mrnyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Menurut Nugroho (2006:141) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu “langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2 : Formulasi Kebijakan Derivat



Sumber: (Riant Nugroho D. dalam Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang, 2006:141)

Rangkaian implementasi kebijakan dari gambar di atas dapat dilihat dengan jelas mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan yang diturunkan menjadi program, program yang diturunkan menjadi proyek, proyek diturunkan menjadi kegiatan, yang dilakukan secara bersama-sama baik oleh pemerintah, swasta, masyarakat, maupun Lembaga Perguruan Tinggi. Program, proyek, dan kegiatan merupakan bagian dari implementasi kebijakan.

2. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Abdul Wahab (2010:501) Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana mengendalikan implementasi. Terdapat 8 model implementasi dari para ilmuwan yaitu:

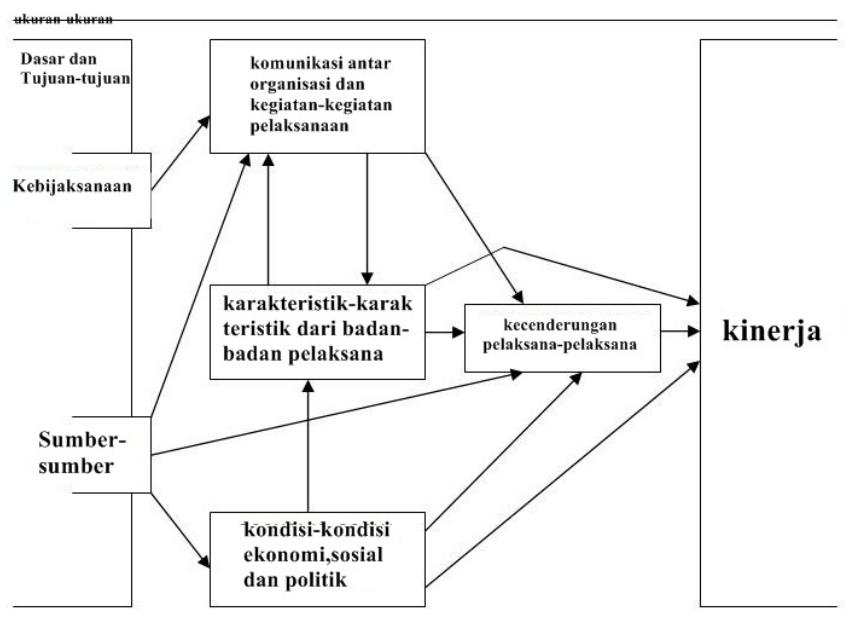
a. Model Van Meter dan Van Horn

Tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas dan variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012:159), tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel bebas dan terikat. Lebih dijelaskan pula untuk menguraikan proses-proses dengan cara melihat bagaimana keputusankeputusan kebijaksanaan yang dilaksanakan. Variabel-variabel tersebut diantaranya :

a) Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-

ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

Gambar 3: Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Budi Winarno 2012 : 160

b) Sumber-Sumber Kebijakan

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan adalah sumber sumber yang tersedia. Sumber-sumber layak mendapat perhatian karena menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau *incentive* lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c) Komunikasi antar Organisasi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanan

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuantujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam kinerja kebijakan. Dengan begitu perlu kejelasan ukuran dan tujuan, ketepatan komunikasi dengan para pelaksana dan konsistensi keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

d) Karakteristik Badan-Badan Pelaksana

Para peminat politik birokrasi telah mengidentifikasi banyak karakteristik badan-badan administratif yang telah mempengaruhi pencapaian kebijakan peminat politik birokrasi. Dalam melihat karakteristik badan-badan pelaksana, seperti yang dinyatakan oleh Van Meter dan Van Horn, maka adanya hubungan dengan struktur

birokrasi hal itu tidak bisa lepas. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik, norma-norma yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang para peminat politik birokrasi miliki dengan menjalankan kebijakan.

e) Kondisi-Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Dampak kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar, sekalipun dampak dari faktor-faktor tersebut pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian kecil namun menurut Van Meter dan Van Horn faktor-faktor ini mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

f) Kecenderungan Pelaksana

Kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan dan program maka dari itu adanya peranan pengawasan dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan keefektifan implementasi. Oleh karena itu, para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur keenderungan yang beragam.

b. Model Edward

Model implementasi Menurut George C.Edwards yang dijelaskan oleh Winarno (2012:177) Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan kebijakan publik, antara pembentukan suatu kebijakan dengan resiko-resiko kebijakan yang akan berpengaruh pada masyarakat. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak mengurangi masalah-masalah yang ada pada masyarakat yang merupakan sasaran kebijakan,maka kebijakan itu dikatakan gagal sekalipun implementasi dilaksanakan dengan baik dan sesuai. Terdapat 4 (empat) variabel penting dalam implementasi kebijakan, Faktor-faktor tersebut diantaranya Komunikasi,sumbersumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi. Menurut Edwards, keempat faktor tersebut berpengaruh terhadap implementasi kebijakan dengan berinteraksi satu sama lain untuk membantu

pelaksanaan implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

3.Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan

George Edward III dikutip Nugroho (2006:140) menyarankan bahwa agar implementasi kebijakan berjalan efektif perlu memperhatikan beberapa faktor-faktor penting dalam implementasi kebijakan, diantaranya yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi yang dalam hal ini berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi atau publik. Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang

terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. Sumberdaya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

a. Sumberdaya Manusia (Staff)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikas, profesionalitas, dan kompetensi

di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

a. Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

b. Fasilitas

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

3. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

4. Sikap Tangga

Sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat. Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakn akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

5. Struktur Organisasi

Struktur organisasi pelaksana kebijakan. Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat Standart Operation Procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam

pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel. Selain beberapa faktor diatas faktor lain yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan adalah adanya pelibatan ketiga pihak atau peran antara tiga sektor pemerintah, masyarakat dan swasta. Dengan mensinergikan tiga sektor ini maka diharapkan urusan-urusan negara di berbagai tingkatan akan lebih banyak memberikan pengaruh pada setiap sektor.

F. Tinjauan Umum Tentang Ruang Terbuka Hijau (RTH)

1. Pengertian Ruang Terbuka Hijau

Sebagai salah satu unsur kota yang penting khususnya dilihat dari fungsi ekologis, maka betapa sempit atau kecilnya ukuran RTH Kota (*Urban Green Open Space*) yang ada, termasuk halaman rumah/bangunan pribadi, seharusnya dapat dimanfaatkan sebagai ruang hijau yang ditanami tetumbuhan. Dari berbagai referensi dan pengertian tentang eksistensi nyata sehari-hari, maka RTH dapat dijabarkan dalam pengertian, sebagai: Pengertian RTH, (1) adalah suatu lapang yang ditumbuhi berbagai tetumbuhan, pada berbagai strata, mulai dari penutup tanah, semak, perdu dan pohon (tanaman tinggi berkayu); (2) “Ruang-ruang dalam kota/wilayah

yang lebih luas, baik dalam bentuk area atau kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana di dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka pada dasarnya tanpa bangunan. Dalam ruang terbuka hijau ” (Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1988). Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Jombang nomor 21 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Jombang pada Pasal 1 menjelaskan arti dari Ruang Terbuka Hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Ruang Terbuka (RT) tidak harus ditanami tetumbuhan, atau hanya sedikit terdapat tetumbuhan, namun mampu berfungsi sebagai unsur ventilasi kota, seperti plaza dan alun-alun. Tanpa RT, apalagi RTH, maka lingkungan kota akan menjadi “Hutan Beton” yang gersang, kota menjadi sebuah pulau panas (*heat island*) yang tidak sehat, tidak nyaman, tidak manusiawi, sebab tak layak huni. Secara hukum (hak atas tanah), RTH bisa berstatus sebagai hak milik pribadi (halaman rumah), atau badan usaha (lingkungan skala permukiman/*neighborhood*), seperti: sekolah, rumah sakit, perkantoran, bangunan peribadatan, tempat rekreasi, lahan pertanian kota, dan sebagainya), maupun milik umum, seperti: Taman-taman Kota, Kebun Raja, Lapangan Olahraga (umum), Jalur-jalur Hijau (*green belts* dan/atau koridor hijau).

Dalam konteks pemanfaatan, pengertian ruang terbuka hijau kota mempunyai lingkup lebih luas dari sekedar pengisian tumbuh-tumbuhan hijau, sehingga mencakup pula pengertian dalam bentuk pemanfaatan ruang terbuka bagi kegiatan masyarakat. Ruang terbuka hijau kota dapat di klasifikasi, baik dalam tata letak dan fungsinya. Secara system, ruang terbuka hijau kota pada dasarnya adalah bagian dari kota yang tidak terbangun, yang berfungsi menunjang kenyamanan, kesejahteraan, peningkatan kualitas lingkungan, dan pelestarian alam, umumnya terdiri dari ruang penggerak linier atau koridor dan ruang pulau atau oasis (Spreigen 1965). Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi hidup yang meliputi kebijaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup. Penghijauan perkotaan adalah salah satu kegiatan penting yang harus dilaksanakan secara konseptual dalam menangani krisis lingkungan. Begitu pentingnya sehingga dibutuhkan ruang terbuka hijau yang sudah merupakan program nasional yang dilaksanakan di seluruh nusantara.

Penghijauan dalam arti luas adalah segala daya untuk memulihkan, memelihara dan meningkatkan kondisi lahan agar dapat memproduksi dan berfungsi secara optimal, dan juga suatu usaha untuk menghijaukan kota dengan melaksanakan pengelolaan taman-taman kota, taman-taman

lingkungan, dan sebagainya. Dalam hal ini penghijauan perkotaan merupakan kegiatan pengisian ruang terbuka diperkotaan.

2. Fungsi Ruang Terbuka Hijau

Dalam masalah perkotaan, Ruang Terbuka Hijau merupakan bagian atau salah satu sub-sistem dari sistem kota secara keseluruhan. RTH sengaja dibangun secara merata di seluruh wilayah kota untuk memenuhi berbagai fungsi dasar yang secara umum dibedakan menjadi: a. Fungsi bio-ekologis (fisik), yang memberi jaminan pengadaan RTH menjadi bagian dari sistem sirkulasi udara ("paru-paru kota"), pengatur iklim mikro, agar sistem sirkulasi udara dan air secara alami dapat berlangsung lancar, sebagai peneduh, produsen oksigen, penyerap air hujan, penyedia habitat satwa, penyerap (pengolah) polutan media udara, air dan tanah, serta penahan angin; b, Fungsi sosial, ekonomi (produktif) dan budaya yang mampu menggambarkan ekspresi budaya lokal, RTH merupakan media komunikasi warga kota, tempat rekreasi, tempat pendidikan, dan penelitian.

Rang terbuka memiliki fungsi sosial dan ekologi.(Hakim,1993: 18). Fungsi Sosial ruang terbuka :

- 1) Tempat bermain , berolah-raga
- 2) Tempat bersantai
- 3) Tempat komunikasi sosial
- 4) Tempat peralihan , tempat menunggu
- 5) Tempat mendapatkan udara segar dari lingkungan

- 6) Sarana penghubung antar tempat
- 7) Pembatas atau jarak antar massa bangunan

Fungsi Ekologi ruang terbuka :

- 1) Penyegaran udara
- 2) Menyerap air hujan
- 3) Pengendalian banjir
- 4) Pemeliharaan ekosistem
- 5) Pelembut arsitektur bangunan

Ruang Terbuka Hijau untuk fungsi-fungsi lainnya (sosial, ekonomi, arsitektural) merupakan RTH pendukung dan penambah nilai kualitas lingkungan kota tersebut, sehingga dapat berlokasi dan berbentuk sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya. Bentuk RTH yang memiliki fungsi paling penting bagi perkotaan saat ini adalah kawasan hijau taman kota . Taman kota dibutuhkan karena memiliki hampir semua fungsi ruang terbuka.

3. Manfaat Ruang Terbuka Hijau

Manfaat Ruang Terbuka Hijau kota secara langsung dan tidak langsung, sebagian besar dihasilkan dari adanya fungsi ekologis, atau kondisi “alami” ini dapat dipertimbangkan sebagai pembentuk berbagai faktor. Berlangsungnya fungsi ekologis alami dalam lingkungan perkotaan secara seimbang dan lestari akan membentuk kota yang sehat dan manusiawi. Taman tempat peletakan tanaman sebagai penghasil oksigen (O₂) terbesar dan penyerap karbon dioksida (CO₂) dan zat pencemar udara lain, khusus di siang hari, merupakan pembersih udara yang

sangat efektif melalui mekanisme penyerapan dan penyerapan dalam proses fisiologis, yang terjadi terutama pada daun, dan permukaan tumbuhan (batang, bunga, dan buah). Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 01 Tahun 2007 Pasal 4 Tentang Ruang Terbuka Hijau Kawasan Perkotaan manfaat Ruang Terbuka Hijau (RTH) yakni:

- a. sarana untuk mencerminkan identitas daerah;
- b. sarana penelitian, pendidikan dan penyuluhan;
- c. sarana rekreasi aktif dan pasif serta interaksi sosial;
- d. meningkatkan nilai ekonomi lahan perkotaan;
- e. menumbuhkan rasa bangga dan meningkatkan prestise daerah;
- f. sarana aktivitas sosial bagi anak-anak, remaja, dewasa dan manula;
- g. sarana ruang evakuasi untuk keadaan darurat;
- h. memperbaiki iklim mikro; dan
- i. meningkatkan cadangan oksigen di perkotaan.

G. Kebijakan Pemerintah Dalam Pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau

Dari sudut pandangan Dye kebijakan publik menyangkut pilihan-pilihan apapun yang dilakukan oleh pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu. Defenisi ini menunjukkan segala keputusan yang diambil pemerintah adalah kebijakan, namun tidak mengambil keputusan pun adalah suatu kebijakan., hal tersebut dirumuskan oleh Thomas R. Dye dikutip Wahab (2008:51) bahwa kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah sebagai pelaku utama yang sangat penting dalam pengambilan kebijakan melalui pembangunan, pembuatan strategi, program, dan proyek, tapi peranan pemerintah juga mencakup pelaksanaan kegiatan-kegiatan pembangunan itu sendiri yang telah direncanakan sebelumnya. Menurut teori peranan (Role Theory) yang dikemukakan Sabrin & Allen, 1968 peranan adalah sekumpulan tingkah laku yang dihubungkan dengan suatu posisi tertentu (www.heartnsouls.com). Menurut teori ini, peranan yang berbeda membuat jenis tingkah laku yang berbeda pula. Tetapi apa yang membuat tingkah laku itu sesuai dalam suatu situasi dan tidak sesuai dalam situasi lain relative *independent* (bebas) pada seseorang yang menjalankan peranan tersebut. Jadi jika dilihat melaluisegi peranan yang dimiliki oleh pemerintah, maka peran pemerintah adalah sekumpulan tingkah laku yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan posisi yang dimilikinya dalam negara atau masyarakat, baik itu sebagai pembuat kebijakan, pembuat strategi maupun pelaksana program dan proyek sebagai tindak lanjut dari kebijakan yang ditetapkan.

Untuk memaksimalkan peranan pemerintah dalam pembangunan maka suatu jajaran aparat yang baik harus dapat dibentuk. Hal ini karena aparatur pemerintah adalah pelaku dalam pemerintahan yang akan menentukan baik buruknya kinerja pemerintah itu sendiri. Oleh karena itu, aparatur pemerintah harus memiliki ciri-ciri tertentu yang amat diperlukan demi meningkatkan keberhasilan penyelenggaraan pembangunan. Ciri-ciri yang harus dimiliki aparatur pemerintah untuk menjadi aparatur pemerintah yang baik menurut

Siagian (1948) adalah berdaya guna, bersih, berwibawa, professional, produktif, kreatif, inovatif, berorientasi ke masa depan tanggap, peka dan proaktif.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut maka dapat disimpulkan bahwa aparatur pemerintah yang baik haruslah efisien dalam bekerja, mampu menghasilkan kerja nyata, tidak melakukan penyelewengan-penyelewengan, mengabdikan diri untuk kepentingan negara/pemerintah dan tidak mementingkan kepentingan diri sendiri atau golongan tertentu, professional dalam setiap pekerjaan yang dilakukannya, mampu memanfaatkan masukan terbatas yang diperoleh pemerintah menjadi suatu *output* yang mempunyai manfaat besar , mampu menyatukan berbagai orientasi kerja sehingga memperoleh hasil kerja yang maksimal , kreatif sehingga dapat menciptakan hal-hal baru yang berguna yang berorientasi ke masa depan, tanggap dan peka terhadap segala sesuatu yang terjadi di masyarakat serta berperan aktif dalam pengambilan tindakan terhadap segala macam fenomena yang terjadi di masyarakat.

Adapun kebijakan yang diambil oleh Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Tata Ruang, Kebersihan, Dan Pertamanan Di Bidang Pertamanan Kabupaten Jombang dalam pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau yakni :

1. Menyusun rencana kegiatan sesuai bidang tugasnya.
2. Menyiapkan bahan penyusunan rencana kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
3. Melaksanakan perencanaan tanaman hias dan pemangkasan rumput pada taman.

4. Melaksanakan penataan dan dekorasi untuk keindahan lokasi tertentu sesuai dengan keperluan.
5. Pelaksanaan pengecatan pohon dan pagar yang ada disepanjang taman.
6. Memelihara taman dalam hal memberantas hama penyakit, pemupukan tanaman, dan peremajaan tanaman.
7. Melaksanakan perawatan tanaman, pemeliharaan taman, serta penyiraman taman secara teratur.
8. Menyusun data mengenai spesifikasi pohon pelindung baik jumlah maupun fungsinya.
9. Melaksanakan pembibitan dan pengadaan tanaman hias, pohon pelindung, tanaman produktif pada kebun bibit.
10. Menyiapkan bibit tanaman hias dan pohon yang siap tanam.
11. Menyiapkan bibit tanaman baik biji maupun stek dari tanaman yang ada.
12. Melaksanakan pemeliharaan dan pengawasan pada tanaman dan pohon pelindung.

Melalui kebijakan pemeliharaan ini pemerintah berperan sebagai *stabilisator* bahwa pemerintah adalah *stabilisator* yang menjaga stabilitas nasional agar tetap mantap sehingga kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan akan dapat dilaksanakan dengan baik dan rencana-rencana, program-program, kegiatan-kegiatan operasional akan berjalan dengan lancar.